

EL PLA TERRITORIAL METROPOLITÀ DE BARCELONA EN EL PLANEJAMENT TERRITORIAL DE CATALUNYA

SUMARI

1. Una història que ve de lluny
2. Abast i caràcter dels plans territorials
3. El llenguatge propositiu del PTMB
 - 3.1 Sistema d'espais oberts
 - 3.2 Sistema d'assentaments
 - 3.3 Sistema d'infraestructures de mobilitat
4. L'elaboració i tramitació del Pla

JULI ESTEBAN NOGUERA

Arquitecte, director del Programa de planejament territorial de la Generalitat de Catalunya (2004-2010)

EL PLA TERRITORIAL METROPOLITÀ DE BARCELONA EN EL PLANEJAMENT TERRITORIAL DE CATALUNYA

1. Una història que ve de lluny

El Pla territorial parcial de l'àmbit metropolità de Barcelona (PTMB) comprèn el territori que inclou les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Llobregat, el Barcelonès, el Garraf, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental, amb una superfície de 3.236 km² repartits entre 164 municipis.

La formulació d'aquest Pla responia a dos mandats concurrents: per una part la Llei 7/1987, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins de la seva zona d'influència directa i, d'altra banda, la Llei 1/1995, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya.

La primera d'aquestes dues lleis, que va suprimir la Corporació Metropolitana de Barcelona, va establir

que les determinacions necessàries per al tractament espacial del fenomen metropolità generat entorn del municipi de Barcelona s'havien d'estudiar i proposar en un àmbit territorial de molta més amplitud que el que era de referència del planejament urbanístic plurimunicipal des de 1953.

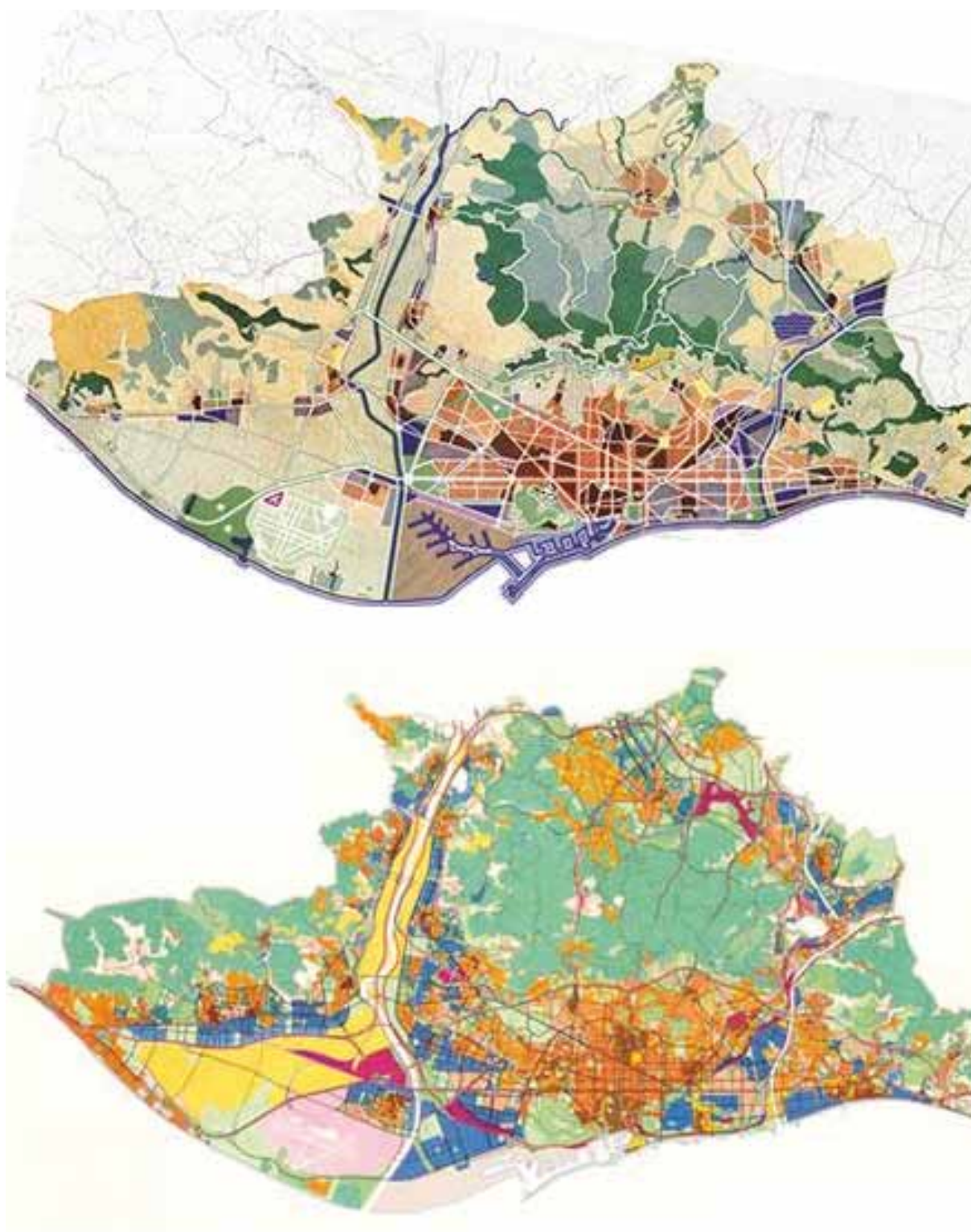
En el segon mandat, l'àmbit del Pla era un dels set en els quals es dividia el territori de política territorial de 1983, i per tant, sense perjudici de l'especificitat que li atorga el fenomen metropolità de Barcelona, es pot entendre que aquest mandat expressava l'exigència d'una coherència metodològica i propositiva per al conjunt dels àmbits en què el projecte territorial de Catalunya s'havia de concretar.

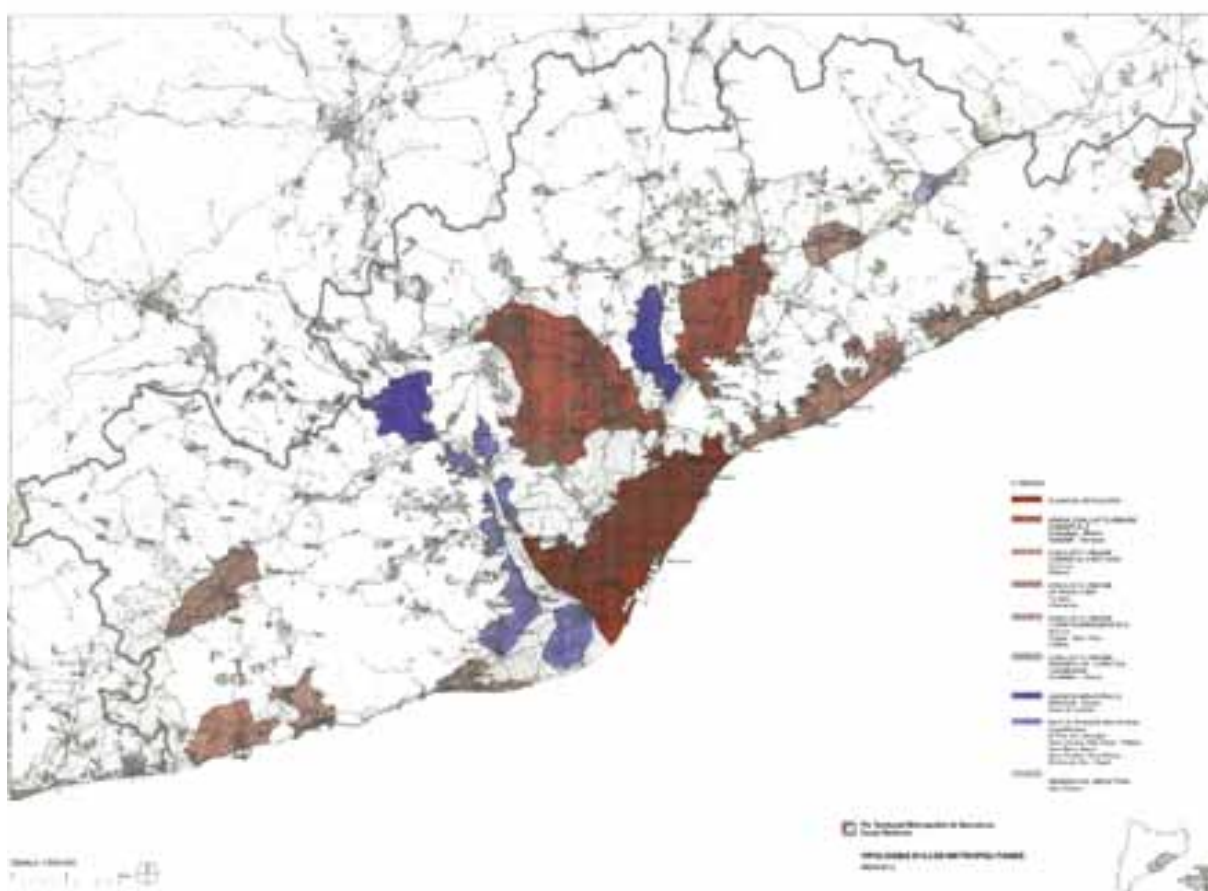
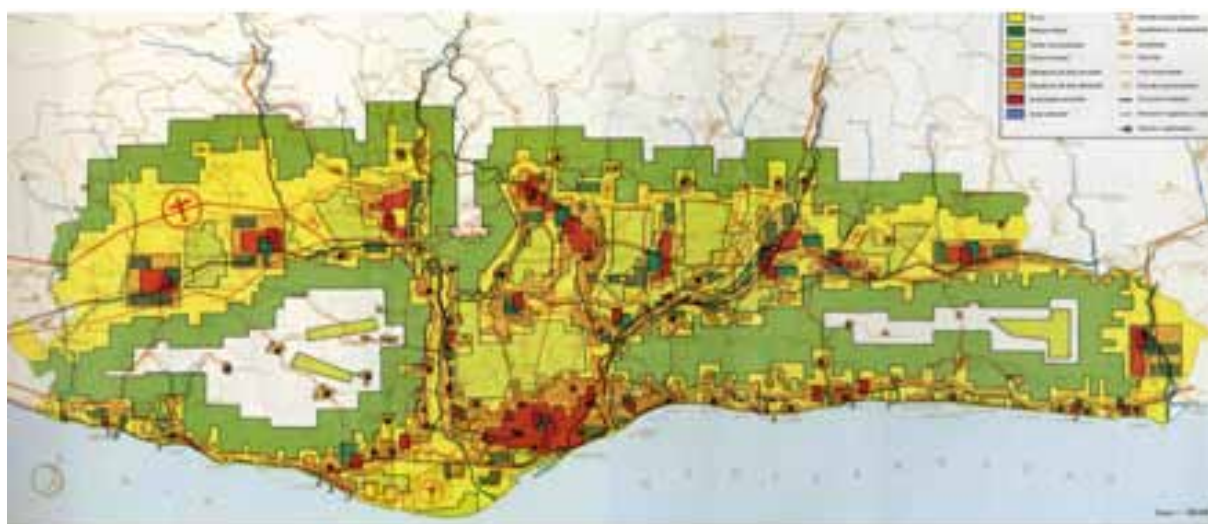
En qualsevol cas, no s'ha d'oblidar que, distintament als altres àmbits territorials, l'àmbit metropolità de Barcelona ha estat objecte, des de fa anys, i amb diversa

IMATGE 1.1. Els àmbits definits per la Llei 1/1995, d'aprovació del Pla territorial general de Catalunya, per fer-ne el desplegament en plans territorials parcials



IMATGE 1.2. Antecedents de planejament territorial metropolità: a) Pla comarcal, 1953; b) Pla director de l'AMB, 1966; c) Pla general metropolità, 1976; d) PTMB, versió de 1998





fortuna, d'iniciatives de planejament que podríem denominar territorials, si bé sovint sense utilitzar aquest qualificatiu pel fet d'haver estat desenvolupades dins del marc de la legislació urbanística. Cal assenyalar, entre aquestes iniciatives, en primer lloc el Pla d'ordenació de Barcelona i la seva zona d'influència (1953) i el Pla general metropolità de Barcelona (1976), ambdós amb el mateix àmbit de 27 municipis (476 km²). Aquests plans van assolir l'aprovació definitiva, i el segon, que va ser revisió del primer, és encara vigent. L'àmbit d'aquests plans va ser, així mateix, el de la Corporació Metropolitana de Barcelona (1974-1988).

Cal, tanmateix, recordar que, en els treballs tècnics que es van realitzar en la dècada dels 60 per a la revisió del Pla de 1953, es va plantejar ja la conveniència de considerar un àmbit territorial més gran per a la planificació espacial del procés metropolità. Aquelles reflexions i propostes es van concretar en el document denominat *Plan director del Área Metropolitana de Barcelona* (1966), que comprenia ja l'àmbit de planejament de les set comarques adoptat pel PTMB. Aquell Pla, que no tenia referent en els instruments previstos en el marc legal del moment, va ser aprovat l'any 1968 com a avanç d'un suposat pla d'ordenació urbana de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. En el desenvolupament d'aquest primer document es van promoure diversos processos de treball en els quals van participar la Diputació Provincial, l'Ajuntament de Barcelona, les comissions d'Urbanisme i finalment el Ministeri de l'Habitatge, treballs que es van concretar en el document denominat *Plan de ordenación del Área Metropolitana de Barcelona* que, tanmateix, no va ser objecte de tramitació administrativa.

El més recent dels antecedents de planejament, que deriva ja del mandat de la Llei 7/1987 abans citada, és el document que es va elaborar per encàrrec del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat i que es va concloure l'any 1998 amb la denominació de Pla territorial metropolità de Barcelona. Tampoc aquest Pla, catorze anys després de l'anterior, i en aquest cas ordenat per una llei de la Generalitat de Catalunya, no va ser tramitat.

L'àmbit del Pla que es presenta en aquests primers articles de la revista ha estat, doncs, al llarg de més de quaranta anys, objecte d'anàlisi, diagnòstic i de diverses propostes que constitueixen un procés de reflexió que convé tenir present per abordar avui els problemes encara no resolts i els nous problemes d'aquest territori. Com a últim element d'aquest procés de reflexió, previ i immediat al procés d'elaboració del Pla, cal fer menció del document *Criteris per a una política territorial de la regió de Barcelona* (2003) elaborat per la Diputació Provincial i l'Ajuntament de Barcelona i per l'agència metropolitana Barcelona Regional. Aquests criteris han estat substancialment considerats en el procés d'elaboració del Pla.

La creació del Programa de planejament territorial l'any 2004, com a expressió operativa de la voluntat del Govern de la Generalitat d'abordar el planejament territorial pendent a Catalunya, va ser un punt d'inflexió en aquesta història. D'aquesta manera, i sense perjudici de la seva rellevant especificitat,

l'elaboració del PTMB s'inseria en el plantejament metodològic del conjunt dels plans territorials de Catalunya que s'havien d'entendre com desenvolupaments del Pla territorial general de Catalunya de 1995, per bé que inevitablement havien de ser també passes cap a la necessària revisió d'aquest.

2. Abast i caràcter dels plans territorials

Atesa l'expectació que la reclamació del planejament territorial havia anat creant al llarg dels anys, pel fet d'atribuir implícitament a aquest instrument la capacitat de solucionar la majoria de problemes que sofria el territori, convenia abans que res un exercici de realisme previ a la sortida dels plans, per tal de rebaixar unes expectatives que els podrien conduir al fracàs.

Amb l'objectiu de delimitar raonablement l'abast operatiu del planejament territorial es pot assenyalar que aquest concepte suscita en l'imaginari de la població tres possibles ordres d'objectius:

- D'ordenació física.
- De desenvolupament socioeconòmic.
- De programa d'actuacions / inversions públiques.

Els objectius d'ordenació física són els propis de l'ordenació urbanística. Els plans d'aquests tipus són els que aquest país coneix millor i en l'elaboració dels quals té més experiència. Cal assenyalar així mateix que els continguts que la Llei de política territorial estableix per als plans territorials parcials tenen un caràcter predominant com a components de l'ordenació física de l'espai.

Els objectius de desenvolupament socioeconòmic no s'han vehiculat al nostre país mitjançant instruments de planejament territorial. A Catalunya les iniciatives de caràcter socioeconòmic s'han concretat, per una banda, a través dels plans denominats estratègics, promoguts per les administracions locals sovint amb altres entitats públiques i privades, i per l'altra, mitjançant instruments específics d'actuació pública com, per exemple, la Llei de barris o els projectes de serveis o infraestructures.

En general, s'entén per pla estratègic aquell que centra les seves propostes en la definició d'accions que s'han de realitzar i de polítiques que cal impulsar amb objectius de desenvolupament econòmic i social, però en tot cas amb poca atenció a la concreció espacial d'aquestes propostes en la morfologia territorial; mentre que el pla físic té una lògica inversa en tant que, des de la forma del territori, se centra en les condicions, de caràcter principalment físic, que s'han d'establir perquè les possibles actuacions i polítiques es desenvolupin de manera positiva i sostenible a llarg termini.

Respecte al programa d'actuacions públiques en el territori, és prou clar que les decisions que comporta van lligades a aspectes conjunturals determinants com són la disponibilitat de recursos públics i les prioritats d'actuació del govern, que poden tenir lògicament variacions en funció de canvis en el context general i territorial. Per tant, malgrat que el compromís d'un programa d'inversions és un requeriment que des d'ajuntaments i entitats del territori se sol fer als plans territorials, no és en aquesta temàtica on aquests plans poden posar el seu accent.

No s'ha d'oblidar que els plans territorials tenen un horitzó a llarg termini, i que el procés d'elaboració i modificació sol ser llarg i feixuc i que per tant han d'evitar comprometre's amb propostes que poden perdre el seu sentit en un període curt de temps.

Amb relació al programa d'inversions, els plans territorials fonamentalment han de proporcionar una lògica espacial del desenvolupament que faciliti una programació racional i eficient de les actuacions en el territori, en funció dels recursos disponibles en cada exercici pressupostari. En tot cas, també convindrà que el pla assenyalí un llistat d'actuacions que es puguin considerar prioritàries en funció de la situació del territori en el moment en què s'elabora.

Malgrat el comú domini del caràcter físic, pel que fa als tipus de determinacions convé destacar algunes diferències substancials entre el planejament urbanístic i els plans territorials, a fi de situar correctament l'abast normatiu dels segons. És evident que els plans territorials no poden assolir el grau de concreció dels plans urbanístics. En la documentació d'aquests hi ha dues peces bàsiques i força precises: les normes urbanístiques i el pla de zonificació i de sectors d'actuació, que pràcticament permeten prescindir de la resta de documents en la gestió tècnica del Pla. Pensem que, encara que això pot passar també en els plans territorials, les determinacions més normatives d'aquests no es poden aplicar amb tanta claredat si s'aïllen de la resta del discurs que fa el Pla. Es pot dir que els plans territorials expressen les seves propostes d'ordenació de l'espai mitjançant determinacions de rang força diferent:

- Normes.
- Directrius.
- Recomanacions.
- Arguments.

Normes vinculants i d'aplicació directa, directrius que altres instruments –principalment urbanístics– convertiran en normes, recomanacions que podrien no complir-se si es pot justificar que una altra opció és més convenient ateses les circumstàncies del cas. Així mateix els plans aportaran també arguments per justificar iniciatives –de govern i legislatives– encaminades a la provisió d'instruments que permetin arribar allà on el pla territorial no pot fer-ho, encara que hagi detectat el problema i raonat la necessitat de resoldre'l.

Per aquests motius, els plans territorials poden tenir alguns efectes immediats a través de l'aplicació de les disposicions més específicament normatives i un efecte diferit creixent mitjançant la desitjable assumptió del seu discurs global pels agents territorials públics, i també privats.

Finalment, no s'ha d'oblidar que el sentit, i la justificació de l'existència, dels plans territorials està en la seva capacitat de superar les limitacions espacials del planejament urbanístic municipal i les limitacions temàtiques dels plans sectorials referits a una sola variable territorial (carreteres, espais naturals, equipaments...). Per aquest motiu és inexcusable que els plans territorials abordin la definició d'un cert projecte global del territori que comprèn el seu àmbit, i que

aportin les pautes adequades per tal que les actuacions dels agents, molt diversos, que operen en el territori, vagin en la lògica d'aproximació al model territorial proposat.

El grau màxim de l'objectiu assenyalat s'assoliria quan el pla establís les vinculacions que asseguressin les coherències de totes les polítiques públiques i les actuacions privades cap al model territorial desitjat. Està bé que això sigui un desideratium a tenir present, en el sentit que un major grau de coherència en les accions territorials sempre serà desitjable des d'una perspectiva de govern. Tanmateix és segurament massa optimista pensar que aquest desideratium és plenament assolible i, sobretot, seria esterilitzant pensar que això pot ser dins la primera formulació d'un pla.

Cal tenir molt present que a Catalunya, i a molts altres països, els plans territorials són els últims d'arribar a un complex entramat d'instruments, competències i cultures operatives, que s'ha anat consolidant amb el temps. El planejament territorial ha de trobar el seu lloc en aquest entramat sense trepitjar gaires parts sensibles, per més que el seu objectiu final passi probablement per introduir-hi correccions substancials.

En tot cas, s'ha de tenir en compte que fins i tot en el cas hipotètic que el pla territorial tingués la capacitat d'imposar una xarxa de coherències i regulacions que impliqués totes les polítiques i accions rellevants per al futur del territori en funció d'un model objectiu, si els mecanismes d'adaptació d'aquest instrument a les circumstàncies no previsible no fossin prou àgils –que no ho serien– el pla perdria aviat la seva credibilitat.

Per tant seria equivocat pretendre que el pla fos una gran síntesi precisa i durable que englobés totes les polítiques públiques que cal desenvolupar al territori. Més aviat creiem que el pla s'ha de conformar amb aportar una matriu de referències que facilitin la coherència espacial i temporal d'aquestes polítiques. Matriu susceptible, això sí, d'un progressiu enriquiment de les seves relacions i components, i de la millora de la seva efectivitat com a referència del desenvolupament del territori.

3. El llenguatge propositiu del PTMB

Entès el caràcter predominantment físic dels plans territorials a Catalunya i acceptat un plantejament relativament modest en relació amb la seva sortida a escena, el Programa de planejament territorial va tractar de definir uns objectius i un llenguatge propositiu adequats a les bases de partida adoptades. Va tenir en compte, a més, que la perspectiva d'elaborar set plans territorials seguits, per a un territori que ho desconeixia pràcticament tot amb relació al planejament territorial, era una oportunitat de crear una sistemàtica i una certa metodologia sobre la matèria.

El Programa va optar per definir les propostes d'ordenació territorial mitjançant tres capes o sistemes territorials bàsics: espais oberts, assentaments i infraestructures de mobilitat. Aquest mètode ha permès als plans respondre eficaçment a l'objectiu de dir el necessari per establir l'estructura bàsica del model territorial, sense entrar en àmbits temàtics en els quals podia ser insuficient el coneixement o discutible la competència.

Aquesta tècnica van ser també d'aplicació al Pla territorial metropolità, tanmateix les característiques diferents d'aquest territori en relació amb els altres àmbits de planejament van requerir adaptacions i ampliacions de les categories propositives adoptades amb caràcter general per al conjunt del territori de Catalunya.

Cal recordar que al territori metropolità ens trobem amb tres models d'implantació urbana diferents: el del compacte urbà central, el de les trames contínues de les comarques del Vallès, el Baix Llobregat i el Maresme desigualment articulades per elements geogràfics i d'infraestructures, i la pervivència del model que podríem denominar "comarcal" en les parts més allunyades de Barcelona on encara els nuclis urbans municipals mantenen majoritàriament la seva identitat formal per estar envoltats d'espai no urbanitzat.

En la resta del territori de Catalunya el model "comarcal" és el dominant potser amb l'única excepció de l'àrea Tarragona-Reus, i per això les categories propositives generals proposades pel Programa de planejament territorial, en especial pel que fa al sistema d'assentaments, responen a la lògica del model "comarcal" i a l'objectiu de potenciar els nodes constituïts per realitats urbanes significatives i diferenciades físicament.

Així mateix, el creuament dels Criteris de planejament territorial adoptats per al conjunt dels plans territorials de Catalunya amb les condicions específiques del territori metropolità de Barcelona, permetia sintetitzar cinc principis operatius per al procés de planejament d'aquest àmbit. Són els següents:

Ús eficient del sòl. La pressió de la demanda sobre aquest territori, l'escassetat de sòl amb aptitud urbana i els processos de canvi interns resultants de les fortes dinàmiques socioeconòmiques que hi tenen lloc atorguen una gran importància a l'eficiència en els usos del sòl en el sentit que siguin els més adients a cada lloc.

Nodes centres. Al criteri de reforçar l'estructura nodal del territori, que es comú per a tots els plans territorials de Catalunya, cal afegir en aquest cas les propostes de reforçament i creació de centralitats que ha d'articular, aportar significat i millorar el funcionament dels continus edificats.

Teixits mixtos i equilibrats. La densitat i la complexitat que són característiques de bona part dels teixits urbans metropolitans han de facilitar que en aquest territori pugui ser assolit l'objectiu d'una satisfactòria interrelació espacial activitat – habitatge.

Ordenació per xarxes. Especialment en aquelles parts del territori on les formacions urbanes i les implantacions d'activitats no han assolit un grau d'ordenació suficient, les xarxes, en especial la viària i la de espais oberts, han d'accentuar, sense perjudici de les altres funcions que els són pròpies, el seu paper com a factors d'ordenació espacial.

Transport públic. La intensitat dels fluxos metropolitans facilita transports públics amb elevats graus d'eficiència i, recíprocament, l'existència d'una xarxa suficient de transport públic és condició necessària per a l'existència d'un funcionament metropolità. Les propostes en matèria de transport públic, en especial ferroviari, són un aspecte central del planejament territorial metropolità.

És prou clar que condicions d'ocupació urbana del territori metropolità requerien inexcusablement algunes variants propositives respecte a la sistemàtica general adoptada pel Programa de planejament territorial.

3.1 Sistema d'espais oberts

Pel que fa als espais oberts, les diferències amb les categories propositives generals són poc rellevants. De fet les circumstàncies dels espais oberts metropolitans són equiparables amb els dels altres territoris: n'hi ha que tenen un major o menor valor naturalístic, n'hi ha que estan destinats a activitats agràries i n'hi ha també amb poc valor intrínsec o molt implicats en expectatives urbanes. Per tant, en principi, les categories de protecció especial, territorial, i preventiva adoptades amb caràcter general permetien modelar la proposta d'ordenació dels espais lliures. Assenyalem, tanmateix, que el sòl de protecció territorial té, en aquest àmbit, la denominació de sòl d'especial protecció de la vinya, atesa la seva concentració als espais agraris de l'Alt Penedès. La justificació d'aquests canvis, de denominació més que de sistemàtica, resulta del grau d'ocupació del territori per les trames urbanes i les infraestructures, i fa perdre força sentit als objectius específics que en altres plans es volen cobrir amb el sòl de protecció territorial i amb els subtipus d'aquest.

Malgrat tractar-se d'un territori amb una superfície de sòl urbanitzat, o implicat en processos d'urbanització, d'una quantia molt superior a qualsevol altre àmbit de Catalunya, cal destacar que la proporció de sòl que forma part del sistema d'espais oberts determinats pel PTMB és pròxima al 75% de l'àmbit, i que el sòl al qual s'assigna el règim de protecció especial assoleix el 63% de l'àmbit. Convé afegir que en diversos altres àmbits de planejament territorial, el sòl de protecció especial assoleix una proporció similar, per la qual cosa es pot destacar que l'àmbit metropolità, malgrat la seva menor disponibilitat d'espais no urbanitzats, contribueix en la mateixa proporció que la resta de Catalunya a la configuració de la xarxa d'espais de protecció especial del país. Aquesta xarxa, en la qual queda exclosa qualsevol possibilitat d'urbanització, constitueix sens dubte un suport estructural bàsic per al desenvolupament sostenible del territori de Catalunya en general i de la regió metropolitana en particular.

On sí que es pot apreciar una diferència de significat, respecte als altres plans territorials elaborats, és en el sòl de protecció preventiva. Aquest assoleix el 4,5% de la superfície de l'àmbit i cal reconèixer que aquí, de manera diferent als altres plans, adquireix el significat de sòl amb expectativa d'urbanització. És força clar que aquesta expectativa no resulta pròpiament del Pla, sinó de la realitat del territori en una fase històrica del seu desenvolupament urbanístic que ha anat decantant les opcions i les vocacions, la qual cosa no ha suc-

ceït als altres territoris, on les opcions de configuració del pla del territori futur són molt més obertes. Atès que actualment el sòl urbà, urbanitzable i ocupat per infraestructures assoleix el 25% de l'àmbit, pot situar-se en les proximitats del 30%, l'ocupació màxima de sòl de l'àmbit que el PTMB admet. En conseqüència, des de les coordenades actuals, es pot entendre que es mantindria amb caràcter indefinit en el temps una proporció de sòl integrant del sistema d'espais oberts pròxima al 70%.

3.2 Sistema d'assentaments

En la major part del territori de Catalunya en el qual s'ha partit d'una implantació urbanística molt desagregada en nuclis històrics amb les seves extensions i àrees especialitzades, les determinacions del planejament territorial s'han centrat en la regulació de les seves possibilitats d'extensió, mentre que per als processos interns del sòl ja urbanitzat només s'han expressat unes directrius de caràcter molt general i s'ha atribuït als instruments d'ordenació urbanística la plena responsabilitat de la definició dels processos de reforma i millora urbana. Tanmateix, quan una proporció considerable del territori és una conurbació de gran extensió en la qual s'integren nuclis històrics, àrees urbanes, àrees especialitzades de diversos tipus i també grans infraestructures, tot formant una ciutat contínua plurimunicipal amb diversos graus d'estructuració territorial i urbana, el planejament territorial no pot deixar de fer propostes, algunes de notable calat, també dins de l'espai de la conurbació existent.

Aquest espai territorial integra un conjunt d'opcions d'extensió ja preses, on els fenòmens territorialment rellevants seran d'estructuració i transformació. A fi de poder establir directrius en aquestes matèries, el Pla territorial metropolità de Barcelona afegeix a les estratègies comunes amb els altres plans, un conjunt d'estratègies específiques per a la situació del seu territori. Es pot afegir que, en la proposta d'ordenació del PTMB, les estratègies específiques de conurbació adquireixen fins i tot més importància que les estratègies comunes que són només aplicables en les àrees més perifèriques d'aquest àmbit de planejament.

Les estratègies específiques de conurbació adoptades, el contingut de les quals s'especifica a la normativa del Pla, són les següents:

- Centres urbans i noves centralitats.
- Àrees d'extensió i àrees de transformació urbana d'interès metropolità.
- Àrees especialitzades industrials a transformar i àrees especialitzades industrials a consolidar i equipar.
- Àrees especialitzades residencials a reestructurar.

Bona part de les estratègies exposades comporten la delimitació dels àmbits d'aplicació d'aquestes en els plànols, cosa que les fa més pròximes a les determinacions de tipus urbanístic que a les estratègi-

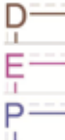


IMATGE 1.3. Llegendes de les propostes d'ordenació relatives al sistema d'assentaments

ESTRATÈGIES URBANES





Continus urbans intermunicipals

-  Centres urbans
-  Àrees de transformació urbana d'interès metropolità
-  Àrees d'extensió urbana d'interès metropolità
-  Noves centralitats urbanes
-  Àrees especialitzades residencials a reestructurar
-  Àrees especialitzades industrials a transformar
-  Àrees especialitzades industrials a consolidar i equipar

Àmbits de reforçament nodal metropolità

-  Àrees urbanes de desenvolupament nodal
-  Eixos urbans de desenvolupament nodal
-  Àrees urbanes de polarització

Estratègies per nuclis urbans

-  Creixement mitjà
-  Creixement moderat
-  Millora urbana i completió
-  Manteniment del caràcter rural

Estratègies per àrees especialitzades

-  Reducció/extinció
-  Localització equipaments

es de desenvolupament comunes amb les dels altres plans territorials. Certament el planejament territorial de la conurbació comporta un major grau de compromís formal de les propostes que quan es tracta només de regular les extensions dels pobles i ciutats de límits ben identificables en el territori.

Mitjançant les estratègies comunes als altres àmbits de planejament territorial es tracta de mantenir les característiques de discontinuïtat urbana de la part "comarcal" del territori metropolità, evitant l'aparició de nous fenòmens de conurbació, mentre que les estratègies específiques del PTMB permeten definir propostes de millora estructural de les parts ja conurbades.

Respecte a les àrees corresponents a la situació intermèdia abans esmentada –de les continuïtats urbanes insuficientment estructurades–, cal destacar que és la part del territori on el planejament territorial assoleix un paper més important. Es tracta d'un espai que físicament té encara un notable potencial d'extensió urbana i

que està subjecte a una forta tensió de creixement per causa de la seva accessibilitat i de la seva situació dins de l'àmbit metropolità.

En coherència amb els criteris i objectius adoptats, el PTMB proposa que el potencial i la tensió de creixement d'aquesta part del territori metropolità s'encaminin a reforçar la seva estructura nodal. Amb aquest objecte es defineixen les estratègies de reforçament nodal metropolità, les quals tenen la peculiaritat d'estar referides a àmbits territorials d'una certa amplitud que comprenen sòl de diversos municipis. Són les següents:

- Àrees urbanes de desenvolupament nodal.
- Àrees urbanes de polarització.
- Eixos urbans de desenvolupament nodal.

L'objectiu comú de les tres és l'assenyalament de les àrees, o eixos, com llocs on l'extensió urbana ha de contribuir al reforçament nodal metropolità. La diferenciació en tres denominacions respon principalment a la conveniència d'explicar amb més precisió l'abast i les intencions d'aquesta estratègia bàsica en coherència amb les diferents realitats territorials a què s'aplica.

Les àrees urbanes de desenvolupament nodal s'assenyalen en llocs on hi ha una referència urbana important –Granollers, Martorell-Abrera, Vilanova i la Geltrú– on el Pla considera que convenen bàsicament operacions d'eixample per tal que la funció nodal d'aquestes àrees s'aproximi a la que ja tenen ciutats com Terrassa, Sabadell o Mataró.

Les àrees urbanes de polarització corresponen a àmbits amb una implantació urbana més fragmentada i amb pautes de creixement menys clares, en els quals els processos de creixement urbà han de comportar la creació de noves peces de centralitat amb funcions i equipaments de referència per a les àrees urbanes de l'àmbit assenyalat. L'entorn urbà de la riera de Caldes i els vessants de la vall del Tenes són les dues àrees urbanes de polarització assenyalades pel Pla territorial metropolità.

Els eixos urbans de desenvolupament nodal són estratègies que complementen les estratègies de nucli assignades a una successió d'àrees urbanes localitzades al llarg de dos eixos d'especial significació territorial a les comarques de l'Alt Penedès i del Vallès Oriental, respectivament. La disposició de diverses àrees urbanes de certa importància al llarg d'un eix viari té un potencial estructurador de la nodalitat territorial que pot anar més enllà del que resulta de la simple assignació d'estratègies de nucli a cada àrea urbana. L'assenyalament addicional de l'estratègia d'eixos urbans marca un camí per a l'aprofitament d'aquesta circumstància.

Atès l'abast plurimunicipal que tenen les àrees subjectes a estratègies de reforçament nodal, el Pla territorial metropolità determina que cada una ha de ser objecte d'un pla director urbanístic per al qual estableix objectius i condicions específiques

en funció del contingut de l'estratègia assignada i de la realitat del lloc.

3.3 Sistema d'infraestructures de mobilitat

En matèria d'infraestructures de mobilitat, els plans territorials parcials han de mantenir una actitud necessàriament cautelosa pel fet d'irrompre en àmbits temàtics amb tradicions competencials fortes i amb pràctica planificadora pròpia. Respecte aquesta qüestió, els casos més extrems corresponen als del port i l'aeroport de Barcelona. No cal gaire sentit de la realitat per entendre que el PTMB ha de prendre com a dades de partida l'abast físic i funcional d'aquestes infraestructures i els seus projectes de futur aprovats. Tanmateix, sí que forma part de l'àmbit propositiu del PTMB la consideració dels accessos a les infraestructures esmentades i dels efectes d'aquestes en l'entorn més immediat i en el conjunt del territori.

Dins d'aquesta lògica, el Programa de planejament territorial va adoptar, en relació amb la xarxa viària, unes categories propositives que pretenen deixar a l'àmbit sectorial la qüestió, en absolut menyspreable, de les seccions i de les altres característiques tècniques adequades a cada via, i que se centren en una valoració no tan funcional i, en canvi, més estructural des del punt de vista de la topologia de la xarxa i de la importància dels nodes territorials. Atès que el Pla no pretén uns determinats objectius de desenvolupament sinó l'establiment de pautes que permetin canalitzar de manera espacialment adequada els efectes d'aquest desenvolupament, es considerava metodològicament més correcte definir les seccions de les vies en funció dels fluxos en el moment del projecte que fer-ho ja en el Pla. L'adopció de categories propositives, com ara vies estructurants primàries, estructurants secundàries, suburbanes, integrades..., sense una adscripció vinculant d'una secció i un tipus d'enllaç a cada una responia al criteri explicat.

El PTMB va mantenir substancialment la tipologia viària adoptada pel Programa de planejament territorial. Com a peculiaritat respecte els altres plans es pot assenyalar la major presència en aquest territori de vies amb el qualificatiu de suburbanes, és a dir, estructurants primàries suburbanes i estructurants secundàries suburbanes, les quals uneixen al reconeixement del seu grau de capacitat estructurant la consideració del seu paper vertebrador de sistemes urbans plurimunicipals, el qual comporta un major nombre de connexions amb la xarxa local d'aquests sistemes i també, a vegades, un tractament dels seus marges que faciliti la seva inserció en el medi urbà.

Es pot afegir que la utilització d'aquesta tipologia viària –que atribueix la categoria de via estructurant primària al que els planificadors de carreteres han denominat quart cinturó i els planificadors del territori, ronda del Vallès–, va permetre separar del Pla la discussió sobre les característiques d'aquesta via que, amb tota probabilitat, atesa la composició del Govern, n'hauria impedit un acord aprovatori. S'ha d'assenyalar, a més, que aquesta via, com a resultat d'acords anteriors, era competència de l'Estat. Hauria estat una curiosa paradoxa que el PTMB hagués embarrancat a la Generalitat

per la discussió sobre un assumpte que en darrera instància havia de decidir l'Estat.

Referent a les infraestructures ferroviàries el PTMB té un repertori propositiu força més ric que els altres plans territorials. No és casual que el fenomen metropolità s'hagi recolzat des de l'origen en les possibilitats del transport ferroviari que el territori ha anat oferint. El PTMB fa propostes relatives a les diverses modalitats ferroviàries presents i pre-visibles en el seu àmbit: altes prestacions, exclusiva per a mercaderies, Rodalies, Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, metro, tren-tramvia, tramvia, a les quals s'afegeix, pel fet que es tracta també d'un mode de transport d'infraestructura especialitzada, el carril bus.

IMATGE 1.4. Llegendà de les propostes en matèria d'infra-estructura ferroviària



Les propostes del PTMB en matèria ferroviària tracten de reforçar l'estructura de la xarxa i la capacitat de servei d'aquesta, i responen concretament a l'objectiu de superar les limitacions següents: a) manca de capacitat dels accessos a Barcelona; b) poca cobertura territorial en alguns àmbits; c) escassetat de connexions transversals; d) poca interconnexió entre línies, i e) insuficiència de xarxa per a les mercaderies.

Sense perjudici de tot el que s'ha exposat fins aquí amb relació a les propostes del PTMB en matèria d'infraestructures de mobilitat, cal destacar, com correspon, una altra peculiaritat important d'aquest Pla amb relació a les infraestructures: el Pla territorial sectorial d'infraestructures del transport de Catalunya (PITC) va delegar en el PTMB la concreció de les determinacions en matèria viària i ferroviària que havia d'haver fet aquest pla sectorial. És a dir, en l'àmbit metropolità de Barcelona, el PTMB té a més del seu propi paper, el que corresponia al PITC. Penso que una explicació correcta

d'aquest fet és que la complexitat del territori metropolità va posar en crisi la metodologia sectorial clàssica quan es va constatar la dificultat de concretar propostes viàries i ferroviàries, si no es consideraven a la vegada els altres components territorials bàsics: els assentaments urbans, que en aquest territori ocupen una proporció molt considerable del sòl, i els espais oberts, que en un territori tan ocupat incrementen indubtablement el seu valor. La naturalesa estrictament territorial del PTMB ho va fer possible.

Tanmateix, tot i l'assumpció de la responsabilitat sectorial, cal acceptar que l'abast real de les propostes del PTMB en matèria d'infraestructures de mobilitat serà diferent segons es tracti d'uns modes o d'altres. A més, sovint aquestes propostes són correccions o suggeriments d'alternatives a projectes en estudi de les administracions competents. Per tant, cal acceptar que hauran de passar per un procés de reconeixement, assimilació i prioritització per part dels operadors sectorials, previ a l'inici de la seva fase de materialització. En qualsevol cas, s'ha de valorar l'aportació que el PTMB fa amb les seves propostes en aquestes matèries, les quals posen especial atenció en els intercanviadors i en la capacitat d'aquests per generar noves centralitats que contribueixin al reforçament nodal i a la vertebració dels sistemes urbans d'aquest territori. És a dir, posen també l'atenció en el significat territorial de les infraestructures, més enllà de l'estricta funcionalitat d'aquestes.

4. L'elaboració i tramitació del Pla

Quan el Programa de planejament territorial va abordar l'elaboració dels primers plans territorials, una de les primeres qüestions que es plantejà va ser, lògicament, quin havia de ser el procediment d'interlocució amb el territori. El territori són les persones, les empreses, les entitats; però fonamentalment la interlocució s'havia de fer principalment a través dels ajuntaments i els consells comarcals elegits democràticament per la població. Convé dir a continuació que per la notable dimensió dels àmbits de planejament, i per l'exigua dels municipis, el nombre d'aquests superava àmpliament el centenar en la majoria dels àmbits objecte de planejament. Els consells comarcals hi eren presents en un nombre molt menor, de set a quatre, segons els territoris. Certament era un nombre més operatiu, però aquests consells tenien una capacitat de representació territorial molt limitada, tant pel fet que es proveïen mitjançant una elecció de segon grau, com per les seves limitacions competencials i pressupostàries. Tanmateix, els consells comarcals convocaven l'assemblea d'alcaldes de la comarca, que permetia donar les explicacions pertinents, en diferents moments del procés de planejament, a tots els alcaldes de la comarca alhora. Cal dir també que l'opinió que expressaven els consells comarcals en diferents moments de l'elaboració dels plans tenia sovint l'interès de tractar-se d'una opinió procedent del territori amb una perspectiva més gran que la dels ajuntaments, gairebé sempre molt centrats en els seus problemes locals i més immediats. Per aquest motiu les opinions dels consells comarcals tenien sovint una major sintonia amb els punts de vista propis del planejament territorial, però no per

això podien considerar-se representatives del territori en contraposició amb les expressades pels ajuntaments, en especial els més importants.

En aquests casos sempre se sol considerar la possibilitat de constituir comissions de seguiment i participació en la redacció del pla, i també gairebé sempre aquest mecanisme no sol funcionar, ja sigui perquè la comissió no es compromet a acords, perquè no es considera prou representativa, ja sigui perquè no és capaç d'adoptar-los perquè és massa nombrosa o, també, perquè el pla acaba sense dir res que tingui un mínim interès per al futur del territori.

A partir d'aquesta constatació, el Programa de planejament territorial no va seguir la via de les comissions de seguiment, i, en contrapartida, va proporcionar el material necessari per a un debat en què poguessin participar, al llarg d'un període de temps suficient, tots els que haguessin d'aportar alguna cosa en relació amb el Pla. Aquest material era el denominat "avantprojecte" del Pla. Un document de responsabilitat exclusivament tècnica, amb voluntat de ser explícit en l'expressió i el contingut de les propostes del Pla, i que per això marcava l'àmbit disciplinar del debat que interessava fer, i el provocava. Cal dir que la primera actitud dels ajuntaments respecte de l'avantprojecte era, en general, de rebuig. Com era possible que algú hagués gosat dibuixar i treure a la llum pública propostes sobre el terme municipal sense haver-ho consultat abans? Va ser sempre un inici difícil que posteriorment va anar temperant-se per l'evidència que certament "l'avantprojecte" havia estat un instrument per obrir i centrar el debat, i que el "projecte", que es reelaborava i es presentava en un segon període d'informació pública, incorporava ja moltes de les aportacions del territori, i també d'altres dels departaments de la Generalitat i d'altres administracions que intervenien en el procés de participació pública i institucional.

En el cas del Pla territorial metropolità hi va haver "avantprojecte" però hi va haver també "comissió". Al principi d'aquest text s'ha explicat el doble mandat legal que es donava en el PTMB. La primera de les dues lleis que van ordenar l'elaboració d'aquest Pla és la de 1987 i és també la que va suprimir la Corporació Metropolitana de Barcelona. La supressió d'una administració de caràcter local i la proposta d'un instrument de planejament territorial per superar el planejament urbanístic metropolità requerien algun element de reequilibri que reconegués la importància dels punts de vista locals en aquest territori. Aquest element va ser la Comissió d'Ordenació Territorial Metropolitana, de composició paritària entre la Generalitat i les administracions locals del territori, i que tenia com a primer encàrrec la formulació del Pla territorial metropolità. Quan l'any 2005 es varen reprendre els treballs d'elaboració del Pla, la comissió feia ja 18 anys que havia estat creada. Així mateix, tot i que la seva composició específica era molt discutible, el Govern de la Generalitat va considerar, encertadament, que era molt més operatiu utilit-

zar aquesta comissió tal com era, que iniciar un nou debat polític per perfeccionar-la, amb la consegüent demora en el procés d'elaboració del Pla.

La Comissió està composta per onze representants dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya i onze representants de les administracions locals del territori segons el desglossament següent: un representant de cada un dels set consells comarcals del territori, un representant del municipi de Barcelona i tres representants del conjunt dels altres municipis. D'entrada crida l'atenció la rellevància de la representació comarcal, davant la municipal, en un territori de comarques febles, algunes desdibuixades, i en canvi amb municipis molt importants. Era prou clar que la Comissió permetia visualitzar un tràmit suposadament participatiu de la formulació del pla, però que difícilment podia funcionar com a vehicle de participació, ja que d'una banda no era prou representativa i, tot i així, era també massa nombrosa. Per assegurar la participació del territori era força clar que el dispositiu creat no eximia del procediment avantprojecte-projecte-pla assajat en els plans territorials elaborats anteriorment.

Tanmateix, l'existència de la Comissió va permetre perfeccionar notablement el procediment d'elaboració/participació/tramitació del Pla en un territori políticament molt complex que, d'altra banda, havia viscut episodis de planejament urbanístic supramunicipal i diversos intents de planejament territorial, els quals li aportaven una certa experiència en la matèria, de la qual es podia esperar unes majors sintonia i capacitat propositiva. Sobre aquestes bases es justifica la creació de la Ponència Tècnica de la Comissió, també de composició paritària, que havia d'assumir el repte d'una elaboració participada del Pla.

La condició clau de la Ponència era la seva operativitat. Per això el nombre es va limitar a vuit persones. Per part de la Generalitat en formaven part el director del Programa de planejament territorial, el director de l'equip redactor del Pla, un tècnic directiu d'urbanisme i un tècnic directiu d'infraestructures de mobilitat, i per part de les administracions locals, quatre tècnics directius representants dels ajuntaments: un del de Barcelona, dos dels ajuntaments associats a la FMC (Federació de Municipis de Catalunya), amb governs d'esquerra, llavors majoritaris en aquest territori, i un dels ajuntaments associats a l'ACM (Associació Catalana de Municipis), amb governs de centre dreta, llavors minoritaris en aquest territori.

La Ponència realitzà 54 sessions de treball en el procés d'elaboració i tramitació del Pla a les quals van assistir també tècnics dels equips de treball en funció de l'ordre del dia de la reunió, i a les quals es va convidar com a observadors permanents tècnics en representació de la Diputació provincial. Sens dubte l'experiència va ser altament positiva tant per la millora del contingut del Pla que va permetre el diàleg en aquest fòrum tècnic, com per la confiança que el funcionament de la Ponència va aportar als àmbits polítics representats, sense oblidar que això va requerir un constant treball d'explicació i persuasió als alcaldes, que cal agrair especialment a alguns membres de la Ponència. En el mateix període la Comissió es

va reunir 5 vegades. Les necessàries per a la seva comesa, sens dubte important: validar cada un dels passos que el Pla va haver de fer des de l'inici fins que va ser aprovat definitivament pel Govern de la Generalitat.

Es pot concloure destacant que en l'elaboració i tramitació del PTMB, la doble fórmula de participació adoptada, d'una banda la seqüència avantprojecte/projecte/pla, i de l'altra, el mecanisme equip redactor/ponència/comissió ha demostrat ser un procediment a homologar per a l'elaboració de plans territorials en territoris complexos sempre que es donin unes condicions suficients de cultura territorial, de convicció respecte al valor d'aquests plans i d'autoritat per portar-los fins al final.